

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2008 vp

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamis- sopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan, jolle suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto. Lisäksi muille valiokunnille varattiin mahdollisuus antaa asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle 9.5.2008 mennessä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- ylijohdaja Antti Peltari, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Sina Uotila, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- johtaja Keijo Sahrman, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- työ- ja elinkeinoministeriö
- AKAVA ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiaan HE 67/2006 vp liittyen lausunnon HaVL 42/2006 vp ja asiaan VNS 6/2005 vp liittyen lausunnon HaVL 7/2006 vp.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Lissabonissa joulukuussa 2007 tehdyn Lis-

sabonin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamisso-

pimuksen muuttamisesta ja sopimuksen voimaansaattamislain. Sopimukseen liittyy 13 pöytäkirjaa, kaksi liitettä sekä päätösasiakirja ja 65 julistusta. Liitteet ja pöytäkirjat ovat erottamaton osa sopimusta.

Lissabonin sopimuksella muutetaan Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta, joka nimetään uudelleen sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta. Sopimuksilla on sama oikeudellinen arvo. Sopimuksella yhdistetään Euroopan yhteisö ja Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustettu unioni yhdeksi oikeushenkilöksi.

Sopimuksella vahvistetaan unionin perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta muun muassa antamalla unionin perusoikeuskirjalle sama oikeudellinen arvo kuin unionin perussopimuksilla ja mahdollistamalla unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Uudistuksilla pyritään saattamaan unionin toimielinjärjestelmä ajan tasalle ja kehittämään unionin toimintakykyä,

avoimuutta, hyvää hallintoa ja kansanvaltaisuutta.

Sopimuksella yksinkertaistetaan unionin lainsäädäntömenettelyjä, ja pääsäännöksi tulee niin sanottu tavallinen lainsäätämismenettely, joka vastaa nykyistä yhteispäätösmenettelyä. Samalla uusi sopimus laajentaa niiden kysymysten alaa, joilla neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä yksimielisen päätöksenteon asemesta.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi Lissabonin sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lailla kumotaan Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettu laki.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Lissabonin sopimuksen voimaantulon kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lausunnon lähtökohtia

Hallintovaliokunta on käsitellyt Lissabonin sopimuksen määräysten asiallista sisältöä aiemmin sekä perustuslakisopimuksen valmistelun että sen hyväksymisen yhteydessä (HaVL 7/2006 vp ja HaVL 42/2006 vp). Hallintovaliokunnan toimialaan kuuluvat kokonaisuudet ovat asiasisältönsä osalta säilyneet pääosin samansisältöisinä nyt käsitellyssä olevassa Lissabonin sopimuksessa. Hallintovaliokunta keskittyy siksi käsittelemään tässä lausunnossa lähinnä vain niitä määräyksiä, jotka tehtiin Lissabonin sopimukseen vuoden 2007 hallitustenvälisen konferenssin (HVK) tuloksena.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen määräyksiin tehtiin vuoden 2007 hallitustenvälisessä konferenssissa joitain muutoksia koskien

erityisesti päätöksentekomenettelyitä. Muutoin jo peruslakisopimuksessa esitetyt merkittävät muutokset säilyvät ennallaan. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä poistuu unionin pilarirakenne, jonka seurauksena koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan säädöksiin sovelletaan unionin tavanomaista lainsäätämismenettelyä ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita. Tämä tarkoittaa sitä, että myös poliisiyhteistyössä ja rikosoikeuden alan yhteistyössä otetaan käyttöön pääsääntöisesti määränemmistöpäätöksenteko, komissio käyttää aloiteoikeutta, Euroopan parlamentti saa neuvostoon rinnastettavan lainsäätäjän roolin ja EU-tuomioistuimen toimivalta ulottuu myös poliisi- ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön. Myös Lissabonin sopimuksen joustolauseke sekä tiiviimmän yhteistyön määräykset soveltuvat poliisi- ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön. Lissabonin sopimuksessa on myös erillinen oikeusperustamääräys pelastuspalvelusta. Valiokunta on johdonmukaisesti tukenut näitä uudistuksia ja on käsitellyt

niitä yksityiskohtaisemmin lausunnossaan HaVL 7/2006 vp.

Hätäjarrumenettely

Vuoden 2007 HVK:n toimeksiantoon sisältyi perustuslakisopimukseen verrattuna uusi määräys ns. hätäjarrumenettelystä viranomaisten välisessä operatiivisessa poliisiyhteistyössä. Yhdeksän jäsenvaltion ryhmä voi turvautua hätäjarrumenettelyyn eli siirtää asian käsittelyn Eurooppa-neuvostolle operatiivista viranomaisyhteistyötä koskevassa lainsäädäntöehdotuksessa, jos asiasta ei päästä yksimielisyyteen neuvostossa. Jos yksimielisyyttä ei saavuteta neljän kuukauden aikana Eurooppa-neuvoston tasollakaan, yhdeksän jäsenvaltiota voi halutessaan aloittaa asiassa tiiviimmän yhteistyön Lissabonin sopimuksessa olevien tiivistetyn yhteistyön sääntöjen mukaisesti. Hätäjarrumenettelyä ei voida soveltaa, jos säädöksellä kehitetään Schengenin säännöstöä. Operatiivisen viranomaisyhteistyön säädöksistä on siis jatkossakin tarkoitus päättää yksimielisesti ja Euroopan parlamenttia vain kuullaan. Yksimielisyysvaatimus sisältyi myös perustuslakisopimukseen, mutta tiivistetyn yhteistyön joustavampi aloittamismahdollisuus on lisätty määräykseen vuoden 2007 HVK:ssa.

Valiokunta pitää esitettyä määräystä tiivistetystä yhteistyöstä tarpeellisenä. Sen avulla voidaan tehostaa päätöksentekoa operatiivisen yhteistyön alalla, jossa yksimielisyyden saavuttaminen on tähänastisen kokemuksen perusteella ollut usein vaikeaa. Operatiivista yhteistyötä koskevissa säädöksissä linjataan viranomaisten julkisen vallan käyttöä sekä valtion täysivaltaisuutta koskevia seikkoja, mikä puolestaan puoltaa yksimielisyysvaatimuksen säilyttämistä edelleen näissä kysymyksissä. Valiokunta pitää tärkeänä, että ne jäsenvaltiot, joiden oikeusjärjestelmät mahdollistavat tiiviimmän keskinäisen operatiivisen yhteistyön ja joilla voi olla erityisesti rikollisuustilanteesta johtuen painavampi tarve operatiivisen yhteistyön kehittämiseksi kuin muilla jäsenvaltioilla, voivat uuden määräyksen pohjalta säätää yhteistyöstä unionin puitteissa. Prümin sopimuksen valmistelussa käytetyn unionin toimielinjärjestelmän ulkopuo-

lella tapahtuneen järjestelyn kaltaiselle menettelylle ei siten ole enää jatkossa tarvetta. Lissabonin sopimuksen mukaan yhdellä neljäosalla jäsenvaltioista on mahdollisuus tehdä myös poliisiyhteistyötä koskeva aloite.

Tiiviimmässä yhteistyössä on noudatettava perussopimuksia ja unionin oikeutta, mikä takaa sen, ettei tiiviimmän yhteistyön säädösten kautta voida poiketa unionin noudattamasta tasosta perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisessa. Valiokunta pitää tätä seikkaa olennaisena, sillä operatiivisesta yhteistyöstä päätettäessä joudutaan lähes poikkeuksetta puuttumaan myös yksilön oikeusasemaa koskeviin kysymyksiin. Lisäksi valiokunta painottaa Schengenin säännösten johdonmukaisen kokonaisuuden säilyttämisen tärkeyttä.

Kansallista turvallisuutta koskeva yhteistyö

Vuoden 2007 HVK:n tuloksena Lissabonin sopimukseen lisättiin määräys, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat vapaasti järjestää keskenään ja omalla vastuullaan tarkoituksenmukaisiksi katsomiaan yhteistyön ja yhteensovittamisen muotoja kansallisesta turvallisuudesta vastaavien hallintonsa toimivaltaisten yksiköiden kesken. Tätä artiklaa on tulkittava rinnan SEU 3 a artiklan 2 kohdan kanssa, jonka mukaan kansallinen turvallisuus säilyy kunkin jäsenvaltion yksinomaisessa toimivallassa yhdessä yleisen järjestyksen turvaamisen kanssa. Näillä määräyksillä rajataan kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten yhteistyön järjestäminen unionin rakenteiden ulkopuolella tapahtuvaksi.

Valiokunta pitää tätä määräystä tarpeellisenä toimivallan täsmennyksenä, mutta korostaa kuitenkin samalla tarvetta varmistaa riittävä vuoropuhelu kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ja unionin toimivaltaisten virastojen ja toimielinten välillä. Unionin kykyä toimia kriisitilanteissa on viime aikoina pyritty kehittämään muun muassa luomalla erityisiä neuvoston työskentelyrakenteita. Unionin päätöksentöön pohjaksi näissä tilanteissa voidaan tarvita myös sitä tietoa, joka on kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten hallussa.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen erityisjärjestelyt ja siirtymäsäännökset

Lissabonin sopimus sisältää oikeudellisesti monimutkaisia määräyksiä Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan asemasta sekä Schengenin säännösten kehittämistoimenpiteistä. Vaikka nämä määräykset eivät kohdistukaan suoranaisesti Suomeen, voi niistä aiheutua oikeudellisia tulkintaongelmia, jotka viime kädessä ratkaisee EU-tuomioistuin. Valiokunta painottaa, että Suomen on aktiivisesti pyrittävä toimimaan niin, että erityisjärjestelyistä huolimatta unionin oikeusjärjestelmän yhtenäisyys voidaan säilyttää mahdollisimman pitkälle. Tämä on erityisen tärkeää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen säädösten osalta, jotka hyvin usein vaikuttavat suoraan henkilöiden oikeusasemaan.

Lissabonin sopimukseen sisältyy myös määräykset siitä, miten toimitaan nykyisen III pilarin alalla ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa hyväksytyjen säädösten osalta. Komission ja EU-tuomioistuimen toimivaltaa koskevat rajoitukset lakkaavat viimeistään viiden vuoden kuluttua Lissabonin sopimuksen voimaantulosta. Valiokunnan mielestä Lissabonin sopimuksella tavoiteltuja tehokkaampia ja demokraattisempia päätöksentekomenettelyitä on voitava ottaa käyttöön mahdollisimman pikaisesti ja siksi nykyiset III pilarin säädökset on pyrittävä korvaamaan tai muuttamaan jo ennen siirtymäajan päättymistä.

Henkilötietojen suoja

Lissabonin sopimuksen määräykset henkilötietojen suojasta poikkevat perustuslakisopimuksen määräyksestä. Perustuslakisopimuksen yhden oikeusperustamääräyksen sijaan Lissabonin sopimuksessa on kaksi määräystä, joista toinen sisältää henkilötietojen suojaa koskevat yleiset periaatteet ja toinen koskee henkilötietojen suojaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Lisäksi Lissabonin sopimuksen liitteenä olevat julitukset 20 ja 21 sisältävät mahdollisuuden poiketa henkilötietojen suojan yleisistä periaatteista tapauksissa, joissa kansallinen turvalli-

suus tai poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön erityisluonne sitä edellyttävät.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että Lissabonin sopimuksen myötä saadaan ensimmäistä kertaa kattava oikeusperusta henkilötietojen suojasta unionissa, mutta samalla on valitettavaa, että se ei kata kaikkia unionin politiikkaaloja eikä EU-tuomioistuimella ole toimivaltaa käsitellä kokonaisuudessaan henkilötietojen suojaa unionissa. Valiokunta on monessa yhteydessä korostanut tarvetta saada poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alueelle yhtenäiset tietosuojasäännöt. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii asiassa edelleen aktiivisesti siitä riippumatta, milloin Lissabonin sopimus tulee mahdollisesti voimaan.

Kunnat sekä alue- ja rakennepolitiikka

Kuntien ja alueiden asemaa sekä rakennepolitiikkaa koskevat Lissabonin sopimuksen määräykset vastaavat perustuslakisopimuksen määräyksiä (kts. HaVL 7/2006 vp). Vuoden 2007 HVK:ssa Lissabonin sopimukseen liitettiin pöytäkirja 28 yleistä etua koskevista palveluista. Valiokunta pitää hyvänä, että pöytäkirjalla on pyritty täsmentämään yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden osalta niiden tavoitteita ja jäsenvaltioiden roolia niiden järjestämisessä. Alueiden komitean roolia on vahvistettu antamalla sille kanneoikeus EU-tuomioistuimessa, jos se katsoo, että lainsäädännössä ei ole kuntia tai alueita koskevissa kysymyksissä noudatettu toissijaisuusperiaatetta. Komissiolle on lisäksi asetettu velvoite kuulla muun muassa kuntien ja alueiden etujärjestöjä unionin säädösvalmistelussa.

Lopuksi

Valiokunta pitää tärkeänä Lissabonin sopimuksen sisältämiä määräyksiä hyvästä hallinnosta ja avoimuudesta, jotka sisältönsä puolesta vastaavat perustuslakisopimuksen määräyksiä ja Suomen neuvottelutavoitteita (kts. HaVL 7/2006 vp).

Vaikka Lissabonin sopimuksella ei saavuteta sopimus uudistukselle asetettuja tavoitteita sopimusjärjestelmän selkeyttämisestä ja yksinker-

taistamisesta, se sisältää kuitenkin keskeiset määräykset, joiden pohjalta unionin toimintaa voidaan jatkossa parantaa. Sopimuksella vahvistetaan unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuutta antamalla perusoikeuskirjalle sama oikeudellinen arvo kuin unionin perussopimuksille. Tällä on erityistä merkitystä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhteistyölle. Sopimuksessa mahdollistetaan myös unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, joka on yksi Suomen pitkäaikaisista unionin tavoitteis-

ta. Lissabonin sopimukseen sisältyy myös määräyksiä, joiden tulkinta muovautuu vasta Lissabonin sopimuksen voimaantultua. Suomen edun mukaista on toimia aktiivisesti jo uuden sopimuksen täytäntöönpanon valmistelussa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että ulkoasianvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäs. Thomas Blomqvist /r
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /vihr
Oiva Kaltiokumpu /kesk (osittain)
Elsi Katainen /kesk

Timo Korhonen /kesk
Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
Tuula Väättäinen /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna Hulkkonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kansanäänestyksen tarpeellisuus

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä piti välttämättömänä ja perusteltuna kansanäänestyksen järjestämistä Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta perustuslakivaliokunnan lausuntoon jättämässään eriävissä mielipiteessä (PeVL 9/2006 vp — VNS 6/2005 vp Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta) ja ulkoasiainvaliokunnan mietintöön jättämässään vastalauseessa (Vastalause 3/UaVM 2/2006 vp — VNS 6/2005 vp).

Lissabonin sopimus korvaa eduskunnan 2006 hyväksymän ja tasavallan presidentin saman vuoden joulukuussa ratifioiman perustuslakisopimuksen, joka ei koskaan tullut voimaan. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen tarkoittamaan Lissabonin sopimukseen sisältyvät lähes kaikki tuolloisen perustuslakisopimuksen nykyiseen oikeustilaan kohdistuvat muutokset. Teknisesti muutokset on hajautettu sopimukseen Euroopan Unionista (SEU) ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, jonka nimi muutetaan sopimukseksi Euroopan Unionin toiminnasta (SEUT).

Vaikka sopimus teknisesti poikkeaa vuoden 2006 perustuslakisopimuksesta, katsomme samoin perustein kuin vuonna 2006, että muutosten hyväksyminen vaatii sopimuksen alistamista kansanäänestykseen.

Sopimus laajentaa Euroopan Unionin päätöksentekovelvoitteen toimivaltaa oleellisesti Suomen liittymissopimuksen aikaiseen EU:n toimivaltaan nähden (Maastrichtin sopimus), johonka sopeutumisesta kansanäänestys vuonna 2004 järjestettiin. Tuon tilanteen jälkeen perussopimuksia on muutettu (Amsterdamin ja Nizzan sopimukset) ja muutetaan edelleen (Lissabonin sopimus) niin oleellisesti, että kansalaisten pitää voida ottaa näihin asioihin kantaa uudella kansanäänestyksellä.

Vuoden 2006 selontekokäsittelyn yhteydessä edustajamme totesivat muun muassa, että tuoloinen "perustuslaki-sopimus laajentaa kiistatta Euroopan unionin toimivaltaa ja muuttaa EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmää sekä kansalaisten oikeusasemaa. EU:n tasolla uusi perustuslakisopimus poistaa päätöksenteosta pilaria EU:n toimivallan rajoitteena, mikä merkitsee unionin toimivallan laajenemista ulkoasioissa sekä oikeus- ja sisäasioissa. Tämä tarkoittaa EU:n toimivallan merkittävää vahvistumista esimerkiksi rikosoikeudellisessa ja poliisiyhteistyössä. Näin EU ulottaa vaikutuksensa myös kansallisten oikeusjärjestysten perinteisiin ydinalueisiin. Perustuslakisopimus myös lisää selvästi määränemistön käyttöä neuvostossa ja kasvattaa Euroopan parlamentin valtaa yhteispäätösmenettelyä laajentamalla."

Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä poliisiyhteistyössä ja rikosoikeuden alan yhteistyössä otetaan käyttöön pääsääntöisesti määränemistöpäätöksenteko, komissio käyttää aloiteoikeutta, Euroopan parlamentti saa neuvostoon rinnastettavan lainsäätäjän roolin ja EU-tuomioistuimen toimivalta ulottuu myös poliisi- ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön. Kaikki nämä elementit merkitsevät oleellista muutosta Maastrichtin sopimukseen, josta Suomessa järjestettiin kansanäänestys 1994.

Perusteet, joita edustajamme esittivät vuonna 2006 kansanäänestyksen puolesta, ovat edelleen kohdistettavissa myös Lissabonin sopimukseen sisältyviin asiallisiin muutoksiin verrattuna liittymissopimuksemme aikaiseen Euroopan Unioniin. Tämän vuoksi ehdotamme, että Lissabon-sopimus alistetaan neuvoo-antavaan kansanäänestykseen.

Eri perusoikeudet eri tilanteissa

Lissabonin sopimukseen ei ole suoraan sisällytetty EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä, mutta sopimuksen yleismääräyksillä perusoikeuskirja saa perussopimukseen verrattavan oikeudellisen

aseman. Perusoikeuskirjan määräyksiä sovelletaan kansallisella tasolla ainoastaan unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.

Asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SEU 6.2 art.) on perus- ja ihmisoikeuksien suojan kehityksen kannalta sinänsä myönteinen muutos, koska se vahvistaa periaatetta, että EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä tulkitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen kautta. Tämän mukaan yhteensovittamisongelmat eivät esiintyisi tulevaisuudessa niinkään EU:n perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen välisinä vaan EU:n perusoikeuskirjan ja Suomen omien perusoikeuksien välisinä tulkintaongelmina.

Perusoikeuskirjan saaman oikeudellisen merkityksen perusteella suomalaiset tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset veloitetaan soveltamaan eriluonteisissa asioissa erilaista perusoikeusnormistoa. Lisäksi tuomioistuimilla on ristiriitatilanteessa erilainen toimivalta. Sovellettaessa kansallisia perusoikeussäännöksiä tavallisen lain syrjäyttäminen edellyttää ristiriidan ilmeisyyttä (Suomen perustuslain 106 §). EU:n perusoikeuskirjaa sovellettaessa tällaista vaatimusta ei ole. Kahden eri normilinjan ja standardin noudattaminen luo sekavan oikeustilan, jonka selkeyttämistehtävä siirtyy perustuslain uudistukseen, mikäli Lissabon-sopimus hyväksyttäisiin.

On helppo nähdä, että mikäli Lissabonin sopimus ratifioidaan ja eri perusoikeudet halutaan saman soveltamisstandardin piiriin, nykyisessä Suomen perustuslaissa tavallisten lakien perustuslainmukaisuuden kontrollille tuomioistuimissa asetettu "ilmeisen ristiriidan" vaatimus (tuomioistuimille asetettu pidäke harjoittaa jälkikäteistä perustuslakikontrollia) on ennen pitkää poistettava perustuslain 106 §:stä. Samalla tämä muutos avaa aivan uuden suunnan suomalaiselle perustuslakikontrollille, jonka osalta tähän saakka on varsin yksimielisesti haluttu pitäytyä tavallisten lakien eduskunnassa tapahtuvassa etukäteisessä perustuslakikontrollissa. Tähän saakka tuomioistuinten kehittyminen täysin itsenäiseksi ja ylivertaisiksi perustuslakikontrollin har-

joittajiksi on haluttu välttää kehittämällä eduskunnan perustuslakivaliokunnan kontrolliroolia osana lakien säätämismenettelyä. Nyt tästä ajattelusta jouduttaneen luopumaan.

Kuntien ja alueiden asema

Kunnissa ja alueilla ylläpidetään ennen kaikkea suomalaisia hyvinvointipalveluita. Pääosa palveluista tuotetaan edelleen julkisina palveluina. Samalla kunnat ja alueet ovat se taso, jolla kansalaiset kohtaavat Euroopan unionin ja sen lainsäädännön. On esitetty arvioita, että peräti kaksi kolmasosaa EU:n lainsäädännöstä ja ohjelmista pannaan täytäntöön paikallisella tasolla.

Kansalaisten hyvinvointia ja oikeussuojaa turvaavat palvelut ja niitä koskevat velvoitteet varmistetaan Pohjoismaissa pääasiassa valtion, kuntien, kuntayhtymien sekä yleishyödyllisten järjestöjen voittoa tavoittelemattomana toimintana. Muualla Euroopassa nämä toiminnot ovat melko pitkälle markkina- ja vakuutusperusteisia.

Pohjoismaat ovat EU-maiden kilpailukykyvertailussa pärjänneet hyvin, ja sen lisäksi Pohjoismaissa on — ehkä Suomea lukuun ottamatta — kyetty ylläpitämään sangen korkeatasoisia hyvinvointipalveluita. Pohjoismaissa on Euroopan hajautetuimmat hallintorakenteet sekä tehokkain ja kilpailukykyisin julkinen hallinto.

Markkinoiden vapauttaminen ja julkisten hankintojen kilpailulainsäädäntö on eräs esimerkki EU-tason lainsäädännöstä, jossa markkinoiden ja yritysten edut asetetaan varsin suoraan viivaisesti julkisten hyvinvointipalveluiden tuottamien etujen, kuten sukupuolten tai perheiden tasa-arvon ja tasa-arvoisten terveyspalveluiden, edelle. Kysymys tältä osin koskee erilaisten palveluiden tuotantotapoja ja niiden vaikutusta palveluiden käyttäjien asemaan.

Suomessa unionisäädösten ja -päästösten valmistelussa ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota paikallisen tason ja alueiden itsehallinnolliseen asemaan ja tehtäviin, vaikka kunnat ja alueet ovat Suomessa unionin lainsäädännön keskeisiä toteuttajia. Hallituksen esityksessä Lissabonin sopimuksen vaikutuksia kuntien itsehallinnolliseen asemaan ei liioin arvioida. Samalla tämä puute esityksessä koskee myös kuntien toi-

mintaa julkisten hyvinvointipalveluiden tuottajana.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että eduskunta ei hyväksy joulukuussa 2007 tehtyä Lissabonin sopimusta Eu-

roopan unionista tehdyn sopimuksen muuttamiseksi eikä sopimusta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta eikä sopimusten voimaansaattamislakia.

Helsingissä 9 päivänä toukokuuta 2008

Unto Valpas /vas
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps